

תכנון חברתי ותכניות להתחדשות עירונית

יוני 2017

ענת ברקאי נבו, מתכננת ערים ויועצת שיתוף ציבור

תוכן עניינים

2 א. מתודולוגיה
2 1. התפיסה החברתית וחזון תפקידי של המתכנן החברתי בתהליך התכנון
2 2. הדגמת אופן ניתוח ופירוט ההשפעות החברתיות בהתאם לתפיסת התהליך ותפקיד המתכנן החברתי
4 3. הדגמת אופן ניתוח ופירוט הפתרונות המוצעים להטמעה בתכנית למיתון השפעות שליליות, חיבור התושבים לתהליך בניית ארון ושקיפות בתהליך ובשותפים ביחד לחזון ותפקידי המתכנן החברתי
6

1. התפיסה החברתית וחזון תפקידיו של המתכנן החברתי בתהליך התכנון

" אנשי כדור הארץ, שימו לב בבקשה. כאן פרוסטטיניק ווגון ילטץ מהמועצה הגלאקטית לתכנון העל-חלל. תכניות הפיתוח לאזורי הספר של הגלקסיה מצריכות סלילת דרך אקספרס על-חללית, שתעבור דרך מערכת הכוכב שלכם. למרבה הצער, הפלנטה שלכם היא אחת מאלה שנועדו להריסה. התהליך יארך מעט פחות משתי דקות, במושגים הארציים שלכם. תודה".
(דאגלס אדמס, מדריך הטרמפיסט לגלקסיה)
כנראה שהמועצה הגלאקטית לא שמעה על תכנון חברתי ושיתוף ציבור ...

התכנון המרחבי עוסק בחלוקת משאבי קרקע ומעורבים בו אינטרסים שונים ומנוגדים. לתכנון המרחבי השפעה מיוחדת על אוכלוסיות מוחלשות, אשר לעיתים קרובות בעלות אפשרויות בחירה מצומצמות בנוגע לבחירת אזורי מגורים, תנועה וניידות וקרבה למפגעים סביבתיים. בישראל נכון ל- 2017, סוגית האי שוויון בין קבוצות אוכלוסייה ובין מרכז לפריפריה אקטואלית יותר מתמיד. אי שוויון זה מאיים על חוסנה החברתי של מדינת ישראל ולדעתי מהווה את אחת הסיבות לנטישה של ערכים דמוקרטים ע"י חלקים גדולים מהציבור.

בפרויקטים של התחדשות עירונית באים לידי ביטוי מספר מורכבויות, אשר מדגישות את הפערים בחברה הישראלית ולכן פרויקטים אילו מאוד רגישים ואף נפיצים. לרוב, האוכלוסייה במתחמי פינוי בינוי מורכבת מהקבוצות הבאות: בעלי דירות שנחלקים ביניהם בין אילו המתגוררים במתחם - אוכלוסייה חלשה ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, אשר לא הצליחו לעזוב את המתחמים המתדרדרים, לבין בעלי דירות - אוכלוסייה חזקה ממעמד חברתי כלכלי גבוה, אשר משכירים את דירותיהם ומתייחסים אליהן כאל נכסים מניבים. בנוסף, במתחמים אילו מתגוררים שוכרי דירות ודיירי הדיור הציבורי, אשר מהווים את קבוצות האוכלוסייה הפגיעות ביותר בישראל. בעשור האחרון היקפם הלך וגדל ועל אף המאמצים הרבים שמופנים לנושא, הפתרון עדיין לא נמצא ולא ברור אם בכלל ימצא.

התכנון החברתי בתהליך התכנון כולל שיתוף הציבור (אלא אם כן מוגדרים מראש שני תפקידים). הניסיון העולמי מוכיח שכאשר הציבור משתתף בתהליכי תכנון ובנייה, התוצר התכנוני נותן מענה טוב יותר לצרכים של בעלי העניין שהתכנון מתייחס אליהם. תהליכי שיתוף ציבור בתכנון, במידה והם נעשים בצורה נכונה ומתוך רצון אמיתי לשתף, מייצרים יתרונות רבים עבור כלל הגורמים. לכן, בשנים האחרונות, ניתן לראות יותר ויותר דוגמאות לחיוב קיום תהליכי שיתוף ציבור בהכנת תכניות מתאר ארציות ומקומיות ואף בהכנת תכניות בניין עיר על ידי רשויות מקומיות.

למתכנן חברתי בתכנון המרחבי מספר מטרות ותפקידים, המשתנים לאור המרחב אליו מתייחסת התכנית. לדוגמה בתוכנית מתאר ארציות/ מחוזיות, עולות מטרות כגון: כגון פיזור אוכלוסייה,

צדק חברתי וסביבתי, צמצום פערים, שוויון הזדמנויות ועוד. בתכנית מתאר מקומיות/ מפורטות המטרות יהיו מוגדרות ברמת היישוב / האזור, כגון משיכת אוכלוסייה צעירה או משכילה, פיתוח קהילתי, שמירה על אוכלוסיות רגישות ושילוב חברתי בין קבוצות שונות.

כדי שהמתכנן החברתי יממש את תפקידו, הוא צריך להיות חלק מצוות התכנון משלביה הראשוניים של התכנית. מניסיוני, המעורבות בשלבים הראשוניים של "מצב קיים" ו"גיבוש חזון" קריטית להשגת יעדים חברתיים וליצירת דיאלוג ואמון עם הציבור. יחד עם זאת, המעורבות חשובה מאוד גם בשלבים של "גיבוש החלופה הסופית". לעתים קרובות שלב זה מלווה בקונפליקטים רבים וצוות התכנון לעתים מתקשה להכיל את התסכול והרגשות הקשים של הציבור.

להלן המתודולוגיה המוצעת בתכנית אח"י דקר:

- שילוב של מטרות חברתיות- קהילתיות בגיבוש המטרות של התכנית
- איסוף וניתוח נתונים דמוגרפים ותרגום משמעותם לתכנית בהתייחס למטרות החברתיות-קהילתיות
- הקמת דף פרויקט עירוני המנגיש את המידע לבעלי הדירות
- תיעוד בוידאו ובסיטלס של התהליך והפקת סרטונים
- מפגשים אישיים עם צוות התכנון/ יזם/ חברי נציגות בעלי הדירות
- קידום מפגשי דיאלוג בין קבוצות שונות במתחם/ בעלי הדירות והיזם
- הכנת סקר איכותני (קבוצות מיקוד) וסקר כמותני (סקר שטח/ טלפונים)
- הנחיית תהליכי שיתוף ציבור רחבים במגוון של כלים רלבנטיים לתכנית ולתהליך
- הטמעה של הנחיות לפעולות נלוות, אשר יכולות לסייע לקידום מטרות התכנית

לסיום, אחרי כחמש עשרה שנה, בהן אני מובילה תהליכים של תכנון חברתי ושיתוף ציבור, אני יכולה לומר שזו חוויה מרתקת. לא תמיד פשוטה. לא תמיד נעימה לכל הצדדים. אבל כמעט תמיד מועילה. מאחורי המונחים הטכניים "נדל"ן" "שטח חום" ו"שצ"פ" נמצאת המילה הטעונה והרגישה יותר: בית. ובכל מה שנוגע לבית, תמיד עדיף בעיני לשתף ולנהל דיאלוג מאשר לקבל החלטות חד צדדיות.

2. הדגמת אופן ניתוח ופירוט ההשפעות החברתיות בהתאם לתפיסת התהליך ותפקיד המתכנן החברתי

התחדשות עירונית הינו תהליך של שיקום המרקם הבנוי הקיים ושיפורו באמצעות מגוון רחב של כלים, תוך התייחסות למצב הפיזי של המבנים ולמצב החברתי של התושבים (התחדשות עירונית – היבטים חברתיים בתכנון, עמותת במקום). התחדשות עירונית כוללת בתוכה מספר סוגי פתרונות אפשריים: שיפוץ בניינים קיימים ללא תוספת קומות, הרחבת דירות קיימות, עיבוי המרקם הקיים ע"י תוספת קומות ויחידות דיור למבנים קיימים (תמ"א 38 לסוגיה), הריסת הקיים ובנייה חדשה (פינוי-בינוי / בינוי-פינוי) ועוד.

במסגרת הליך התחדשות עירונית במסלול לפינוי-בינוי הורסים את המבנים הישנים, ובמקומם מקימים מבנים חדשים, תוך שימת דגש לצרכי ציבור, כגון שטחים ציבוריים, מבני ציבור, תנועה וחנייה. הליך פינוי בינוי, משנה את אופיו של המרחב האורבני ובכך משפיע על המרקם החברתי והקהילתי באזור. כדי שההתחדשות תהיה מוצלחת מבחינה חברתית ולא רק מבחינה תכנונית או כלכלית, יש לתת מענה עבור האוכלוסייה הקיימת במתחם, תוך יידוע ושיתוף של בעלי הדירות בכל שלבי הפרויקט. מתחמי פינוי בינוי מאופיינים במגוון רחב של סוגי אוכלוסיות, ככל שהאוכלוסייה הינה מוחלשת יותר, יש חשיבות להתאים עבורה פתרונות נדרשים. נכון להיום, קיים פער משמעותי בין מספר התכניות להתחדשות עירונית ברחבי הארץ לבין מספר הפרויקטים היוצאים בסופו של דבר אל הפועל, הסיבות העיקריות לכך הן:

- התנהלות שגויה של יזמים שהחתימו תושבים (בעיקר מוחלשים) על חוזים מקפחים, אשר הביאה לידי חוסר אמון מצד הציבור כלפי התהליך
- קושי בארגון הדיירים ובחירה של נציגות המקובלת על כלל הדיירים
- פרופיל לא הומוגני של אוכלוסיית בעלי הדירות, המתבטא שמתבטא באינטרסים ובערכים שונים בקרב בעלי הדירות
- קושי בגיבוש הסכמות בקרב בעלי הדירות בנוגע לאבני דרך שונים בתהליך
- חשש מפרויקטים מורכבים וארוכי שנים
- חשש של אוכלוסיות מבוגרות מתקופת המעבר ושל אוכלוסיות מוחלשות מחוסר יכולת לעמוד במיסים ובדמי התחזוקה של הבניינים החדשים

להלן טבלה המציגה השפעות חברתיות אפשריות לפרויקט התחדשות עירונית מסוג פינוי בינוי

סוג אוכלוסייה	השפעות חברתיות שליליות	השפעות חברתיות חיוביות
אוכלוסייה מבוגרת	ניתוק מהקהילה ומוסדות הציבור במיוחד בתקופת המעבר, קושי לעמוד במיסים ובדמי התחזוקה. טריגר למעבר לדיור מיוחד בתקופת המעבר ואח"כ קושי לחזור בחזרה לדירות התמורה.	כיום קשישים רבים סובלים מניתוק בשל מוגבלות פיזית שאינה מאפשרת להם לרדת במדרגות, בנוסף הם לא יכולים לתחזק את דירותיהם ואת בנייני המגורים, מה שגורם להם לחיות בתנאים מדורדרים. הבניינים החדשים עם המעליות יאפשרו להם לחיות בבניינים מתוחזקים הכוללים מעלית.
אוכלוסייה עם מוגבלויות	קושי בתקופת המעבר עם העתקת הדירה ותכולתה ואח"כ חזרה לדירת התמורה. לעתים אוכלוסייה זו מתגוררת בדירות קרקע ובפרויקטים החדשים דירות הקרקע והפנטהאוזים לרוב שייכות ליזם	הפרויקטים החדשים נבנים עפ"י תקנים מתקדמים המתייחסים לנושא נגישות לאוכלוסייה מוגבלת ברמות שונות: שטחי הציבור, השטחים הפתוחים ודירות תמורה עם מפרט ייחודי לאוכלוסיות עם מוגבלויות
עולים מאתיופיה	כיום חיים בקהילות ומסייעים אחד לשני, בעתיד יתקשו לעמוד במיסים ובדמי התחזוקה ולכן יתקשו להישאר בדירות החדשות מה שיגרום להתפרקות הקהילות.	מגורים בסמיכות לאוכלוסיות חזקות יכולות לסייע בעיקר לילדי הקהילה לצאת ממעגל העוני שכיום הקהילה האתיופית מצויה בו. עליית ערך הדירות והמרחב הציבורי בהם הקהילה האתיופית מתגוררת יסייע לעולים לעלות את ערך נכסיהם.
אוכלוסייה מוחלשת	אוכלוסייה זו כיום לרוב לא משלמת כלל ועד בית, לא ברור איך הם יוכלו לעמוד במיסים הגבוהים ובדמי התחזוקה של הבניינים החדשים.	הזדמנות לצאת ממעגל העוני ע"י עלייה בערך נכסיהם. ע"י כניסת אוכלוסייה חזקה יהיה שיפור ברמה של מוסדות החינוך וברמת השירותים דבר שיספק אפשרויות חדשות לילדים ממשפחות מוחלשות.
משפחות עם ילדים קטנים	יאלצו בתקופת המעבר להעתיק את מקום מגוריהם ואת מוסדות החינוך שבהם לומדים ילדיהם. קושי פסי ורגשי עבור ילדים והורים.	לרוב הדירות בפרויקטים להתחדשות עירונית הן קטנות יחסית. הדירות החדשות תהיינה מותאמות יותר לצרכים של משפחה ישראלית ממוצעת.
חוסן קהילתי	פרויקטים של התחדשות עירונית גוררים איתם מאבקים וניגודי אינטרסים בין קבוצות שונות באוכלוסייה	קהילת דיירים אשר מצליחה להתארגן ולקדם פרויקט יוצאת מחוזקת
שוכרים	"שקופים" בתהליך ההתחדשות העירונית, מודרים מתהליכי שיתוף הציבור, יתקשו לעמוד בתנאי השכירות לאחר בניית הדירות החדשות	במידה והפרויקט כולל דירות להשכרה ברות השגה, השוכרים יוכלו להישאר בקהילה ולשפר את תנאי מגוריהם
דיירי הדיור הציבורי	כיום גרים במתחמים המיועדים להתחדשות. לא ברור האם החברות המשכנות יאפשרו לדיירים להמשיך לגור בדירות החדשות	במידה והחברות המשכנות יאפשרו לדיירים אילו להמשיך לגור בדירות התמורה, דיירי הדיור הציבורי ייהנו מדירות חדשות ומשופרות.

3. הדגמת אופן ניתוח ופירוט הפתרונות המוצעים להטמעה בתכנית למיתון השפעות שליליות, חיבור התושבים לתהליך בניית אמון ושקיפות בתהליך ובשותפים ביחד לחזון ותפקידי המתכנן החברתי

להלן הפתרונות המוצעים להטמעה בתכנית:

תהליך השתתפות ציבור – בפרויקטים להתחדשות עירונית מסוג "פינוי בינוי" נדרש לבצע תהליך עמוק ויסודי של שיתוף ציבור, לאורך כל אבני הדרך של התכנית. תהליך זה צריך לכלול עידוד הקמת נציגות מהימנה ומייצגת, פגישות אישיות עם בעלי עניין בעיקר המשתייכים לקבוצות אוכלוסייה רגישות או מוחלשות, מפגשים תקופתיים עם הציבור הרחב, שיתוף נציגים בישיבות צוות התכנון ועוד. בנוסף, חשוב לתעד את כל התהליך ולהעלות אותו לאתר אינטרנט שם כל תושב יוכל לצפות בסיכומי פגישות, חומרי תכנון, מסמכי מכרז ועוד. השקיפות בתהליכים אילו היא קריטית לבניית יחסי אמון. רצ"ב סכמה של תהליך שיתוף ציבור שנבנה ע"י ענת ברקאי נבו עבור הבית להתחדשות עירונית של חברת "עזרה ובצרון"

<p>3. מכרז למציאת קבלן/ יזם</p> <ul style="list-style-type: none"> הקמת ועדת תושבים לקביעת קריטריונים למכרז קבלן הכנת המכרז ע"י הנציגות ועזרה ובצרון בחירת הקבלן ע"י בעלי הדירות חתימת חוזה קבלן דיירים מפגשים ציבוריים לעדכון סטטוס 	<p>2. תכנון התב"ע ואישורה</p> <ul style="list-style-type: none"> בחירת אדריכל בשיתוף הנציגות השתתפות נציגי בעלי דירות בצוות התכנון מפגשי שיתוף ציבור רחבים להצגת התב"ע בפני בעלי הדירות הכנת נספח חברתי למתחם בחירת מפרט דירות התמורה 	<p>1. בדיקת התכנות</p> <ul style="list-style-type: none"> הסכמה של כ- 80% מהדיירים בחירת נציגויות תושבים בחירת עו"ד ע"י הדיירים הכנת סקר צרכים דיירים של המתחם פתיחת דף פרויקט אינטרנטי של הפרויקט, הכולל תיעוד מפגשים וסיכומים
<p>6. מסירת מפתחות וכניסה לדירות</p> <ul style="list-style-type: none"> ליווי דיירים שנה מכניסה לדירות החדשות 	<p>5. הריסה ובנייה</p> <ul style="list-style-type: none"> פינוי – דיור חלופי, הובלות וערבויות. סיוע לאוכלוסיה בעלת צרכים ייחודיים. ליווי דיירים בתקופת ההשכרה 	<p>4. הוצאת היתר בנייה</p> <ul style="list-style-type: none"> אישור תוכנית ע"י דיירים קביעת האופן בו תבחרנה דירות התמורה ע"י בעלי הדירות פגישות אישיות לצורך בחירת דירות התמורה והתאמות לאוכלוסיות ייחודיות מפגשים ציבוריים לעדכון סטטוס

מתן סיוע פרטני – שם המשחק בפרויקטים של התחדשות עירונית, הוא תהליך שיתוף וסיוע בעל מנעד רחב, הנע ממפגשי שיתוף ציבור רחבים לליווי פרטני של עובדת קהילתית. לצורך שמירה על הקהילה ועל אוכלוסיות רגישות או מוחלשות, יש צורך במעורבות של מחלקת הרווחה והקהילה באזור. להלן כלים קהילתיים וכלכליים אשר יכולים לסייע להפחית חסמים ולצלוח את הפרויקטים בצורה אשר תעצים ותחזק את הקהילה ופרטיה ולא ההפך.

אוכלוסיות מוחלשות, או רגישות –

- העדפת פרויקטים במתכונת של "בינוי פינוי בינוי"
- ליווי של עובדים קהילתיים לאורך כל הפרויקט ובמיוחד בתקופת ההריסה והבנייה

- הקמת תת ועדה בנציגות התושבים בנושא "חברה וקהילה", אשר תקדם תהליכים לשמירה על חוסן קהילתי. לדוגמה, שמירה על קשר עם מבוגרים עריריים, ארגון פעילויות בחגים התורמים לגיבוש ועוד
- החלת קרן הונית, במסגרתה היזם מתחייב להפקיד סכום מסוים לחשבון ייעודי שיוקם לטובת העניין להבטחת דמי התחזוקה/ניהול/ועד של בעלי הזכויות הזכאים למשך תקופה של מינימום עשר שנים
- הנחה בארנונה לתקופה של עשר שנים
- הקצאה במתחם אחוז מסוים של דירות להשכרה במחיר מוזל (דיוור בר השגה)

אוכלוסייה מבוגרת –

- כיוון שהחוק להתחדשות עירונית, המורה שרק אוכלוסייה מבוגרת אשר מקבלת גמלה להבטחת הכנסה, לא תהיה מחויבת להוצאות של ניהול ותחזוקה למשך 5 שנים אינו מספק, הפתרון של עיריית תל אביב יפו להקמת קרן הונית ע"י היזם, אשר תסבסד לכלל אוכלוסיית בעלי הדירות את הוצאות ניהול התחזוקה למשך 10 שנים, יכול לסייע רבות לאוכלוסייה המבוגרת.
- קבלת שתי דירות חדשות קטנות במקום דירה תמורה - שנמוך + החזר כספי (ההחזר הכספי לא מחויב במס)
- קבלת פתרון דיוור בבית אבות איכותי לתקופת ההריסה והבנייה
- קבלת דירה חדשה קטנה מזו של שאר הדיירים וקבלת יתרת שווי דירה חדשה בכסף מזומן
- סיוע במציאת דירה חלופית/ דיוור בזמן ההריסה והבנייה, לעריריים סיוע בהובלת תכולת הדירה.
- שמירה על קשר עם נציג משפחה וליווי של עובד קהילתי

בעלי מוגבלויות

- הקפדה על הנגשת המתחם והשטחים הציבוריים לאוכלוסיות בעלי מוגבלויות שונות
- ליווי בעלי מוגבלויות, או משפחות הכוללים ילדים בעלי מוגבלויות בתקופת ההריסה והבנייה וסיוע במציאת דירה חלופית
- התאמת מפרט של דירת התמורה התואם את סוג המגבלה

דיירי הדיוור הציבורי

- מעורבות עירונית מול החברות משכנות להבטחת הישארותם של דיירי הדיוור הציבורי בפרויקטים החדשים למשך עשר שנים לפחות

משפחות עם ילדים

- סיוע במציאת דירות חלופיות בתקופת ההריסה והבנייה באזור המתחם כדי שהילדים לא יצטרכו לעבור מסגרות לימודיות